

流通行政の分析視点

鈴木 幾多郎

I

わが国の流通政策は、内外からの批判を集め、その抜本的な改善ないし転換が迫られている。それに伴って、流通政策の見直しや新しい位置付けを模索する動きがみられる。同時に、こうした試みは、わが国の流通政策の構造と体系の特徴を明らかにすることでもあるといえる¹⁾。

流通政策は、これまで政策対象、政策主体および政策目的によってその構造と体系が論じられてきた。しかし、流通政策論の課題の一つは、わが国の流通政策の特徴を分析することによって、政策の立案や実施に共通した問題と弊害を明らかにする点である。ここでは、わが国の流通政策の特徴を分析するいくつかの視点について検討することにしよう。

最近、流通政策の研究において、流通行政の分析に関心が高まっている。その主な理由は、例えば、大規模小売店舗法にみられたように、法律そのものと通達等の行政指導による実際の運用との間に著しい乖離がみられ、流通行政の実態の解明の必要性が高まったことによっている。また政策科学（policy sciences）の一分野に属するポリシー・インプリメンテーション研究（policy implementation studies）と呼ばれる一群の研究にみられるように、政策の効果は政策それ自体のみならず政策を実現する行政活動にもよる

ことが認識され、行政活動のメカニズムの解明に関心が向けられるようになってきた²⁾。

流通行政のメカニズムの分析は、流通政策研究における基礎的領域でもある。それは、政策の内容を分析していく過程で、なぜそのような政策が形成され、どのように実施されているのかは、政策の内容を理解する上でも当然問われなければならない問題でもある。以下では、流通行政のメカニズムを明らかにする予備的作業としての分析視点を考えてみることにしよう。

II

最近の政策研究において、狭義の政策決定だけでなく、政策の形成から実施に至る一連の循環連鎖の諸段階に幅広く目を向けていくことの必要性が指摘されている。すなわち、従来の政策研究が政策決定の段階に関心が集中し、政策の実施過程やそれ以前の段階が政策研究における「欠落の諸章」(missing chapters)となったことへの反省に基づき、「政策課題の形成」(political agenda building)、「政策作成」(policy formulation)、「政策決定」(policy decision)、「政策実施」(policy implementation)、「政策評価」(policy evaluation)などの各段階の連鎖からなる循環過程として捉えらえることの有効性が認められるようになってきた。この循環過程は、一般に「政策循環」(policy cycle)とよばれている³⁾。

第1の視点は、政策循環と行政活動である。行政活動とは、政策を実現する活動であり、行政の対象となるのは政策である。その意味では、行政活動は、政策にとって方向づけられ、それによって行政活動の内容も特定される。しかし、従来、行政活動の研究は、どちらかといえば政策の実施過程に関心が集中していたといえる。しかし、わが国の実際の政策を観察する場合、「行政担当者の裁量による政策の実質的形成と執行の同時進行」という特徴がみられる(図1)。

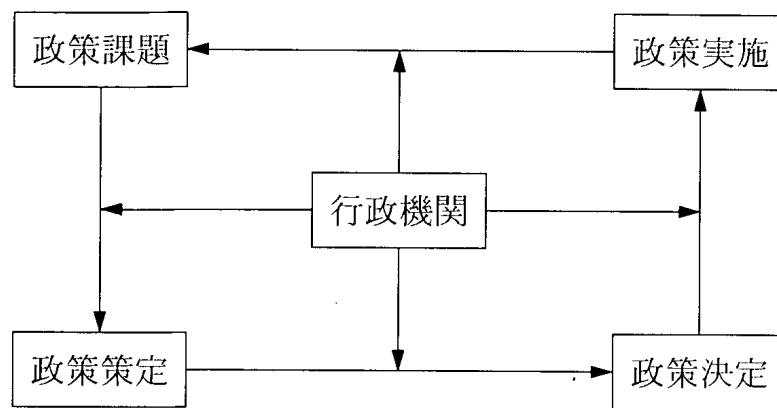


図1. 政策循環と行政活動

人々が日常生活において直面するさまざまな問題の中で、社会的な問題として脚光を浴び、しかも政策の立案を誘発するような政策課題にまで発展することはむしろ少ないといえる。社会の関心を引きつけ、行政機関による対応を促さない限り政策争点とはならない。政策循環の始点は、この争点形成とそれが「政策課題」に編入される過程である。それゆえ、政策の争点形成をめざす各種の社会経済集団は、行政機関の対応を引出しうるまでに行政機関への働きかけを行なうのである。しかし、政策争点の形成と政策課題の形成が直ちに政策策定へと進むわけではない。むしろ、なんらかの行政指導という形で問題の解決が図られることもある。また、政策課題が政策策定への段階に進むとしてもその間になんらかの行政活動が行なわれる。

行政活動は、「通達」や「勧告」、民間企業に対する指示、助言、要望、通知、意見などの行政指導という形をとることが多い。行政指導は、その定義となると必ずしも明確ではないが「直接法律にもとづかず、また法律の運用によらないで、政府が一定の見通しのもとに一定の計画を立て、これを民間に要望し、強制する場合も多く、政策の実行にあたっては、行政指導の機能は重要な地位を占めている⁴⁾」とみなしてよい。

このような意味における行政指導は、経済・産業行政のあらゆる対象領域においてみられ、いまや行政上の仕組や制度となっている。新藤宗幸氏は、行政指導を「行政上の仕組・制度」と捉え、次のように指摘している。「行政指導というのは、ある特定の目的の実現に向けて、法令の根拠を基本

的背景としつつ特定の相手の行動を操作する、あるいは事案に直接適応する法的根拠がなくとも、なんらかの関連する法的根拠を援用しつつ特定の相手の行動を操作する、官僚制の行動であるといえる。ここで『法令の根拠を基本的背景』というのは、いうまでもなく、法令に定められた許認可権限の行使や処罰、あるいは融資の決定のような法令の直接的な行使ではないという意味である。また『なんらかの関連する法的根拠』とは、抽象的な法の目的規定はもとより組織法令のような、官僚制の側からみて、『目的』に関連していると認める法的根拠を意味している。この意味で行政指導は、それ自体、行政裁量のひとつであるとみておきたい⁵⁾」

新藤氏は、行政指導を行政裁量のひとつであり、行政上の仕組・制度とみる。そして、行政制度としての行政指導には、多くの場合、官・民の間に利害共同体というべきコミュニティが作られ、行政上の仕組・制度としての行政指導は、「このコミュニティを舞台として、有力な政策手段として機能している」とみるのである。さらに行政指導には、所管の行政機関と業界団体の間の事前の調整がもたれるのが通常の形態であって『通達』や『勧告』は、事前の相手方との協議での合意事項を文書化した」ものにすぎず「事前の口頭による行政指導こそが重要な意味をもっている。」ことさえある⁶⁾。

政策循環と行政活動のモデルは、わが国の流通政策と流通行政の特徴を分析する際に多くの示唆を与えてくれる。その一つは、政策課題から政策策定段階における行政指導は、その後の政策の原形を形作ることが多いのである。

第2の点は、政策の風化（policy erosion）である。政策は政治過程での妥協の産物にはかならないことから、課題形成、政策策定、政策決定の諸過程で行政機関の自己主張が不成功に終わる場合もある。しかし、行政担当者に幅広い裁量余地が与えられているため、政策の実施過程で政策の風化をねらうこともある⁷⁾。

第3の点は、政治の介入、利益団体の政治的圧力行動の問題点である。政治的介入は、課題形成、政策策定、政策決定の諸過程だけでなく、実施過程でもみられる。例えば、「許可制」という競争制限的な政策体系が定められ

ていても、実際の運用では競争促進的な政策が実施される場合もみられ、逆に「届出制」といった緩やかな政策体系であっても厳しい競争制限的政策が実施される場合もみられる⁸⁾。

第4の点は、政策目的と行政活動である。政策目的には、ときには矛盾した諸目的が含まれていることもある。そのため、どの目的を重視するかによって政策の運用が異なってくる。また、政策の実施過程において、政策に盛り込まれていない目的が加味されることもある。

このように、政策は、行政機関によって実施されつつ形成され、形成されつつ実施されているといえる。その意味でも、政策の特徴を分析する際には、行政活動を単に政策の実施過程だけでなく、政策循環の各過程での行政活動とその関連性、あるいは変容の過程を分析する必要がある。それによって、政策の変容や、政策目的と達成とのずれなどが明らかとなり、わが国の流通政策と流通行政のメカニズムをより詳細に分析することができる。

III

流通政策は、流通部門にかかわる公共政策である。公共政策とは、ここでは森田朗氏に従って、何らかの目的と手段の連鎖を含んだ「政府の行動の案」と考えることにしよう⁹⁾。

目的とは実現すべき価値であり、行政活動によって実現されるべき状態のイメージを形成する。手段とは、目的を達成するために、だれが、どのような活動を、どのような方法で行なうべきか、という行政活動の内容である。

このような案としての政策は、目的と手段連鎖に対応して何層もの重層構造をもつ体系を形成している。ここでいう政策の体系の重層構造とは、究極的な目的から最下位の具体的な活動に至るまで目的と手段とは何層もの階層を成しているという意味である。最も抽象的なレベルで施策のコンセプトが示されると、それはその下のレベルの政策にとっての目的となり、その目的を達成するための手段が選択され、さらにその手段が最も具体的な政策にとっ

ての目的となる。

例えば、「国民生活の安定」を実現するためには、「物価安定策」という手段が選択されるが、「物価安定策」はそれ自体目的となる。そして、この目的を達成するために「流通機構の合理化」、「商業組織の近代化」等々といった具体的な手段が考案され、実施される。つまり、政策の集合は、究極的な目的から最下位の具体的な活動に至るまで、目的と手段とは何層もの階層を成しており、ある手段にとっての目的はより上位の目的にとっての手段であり、またある目的にとっての手段が同時に他の目的にとっての手段であることもある（図2）。

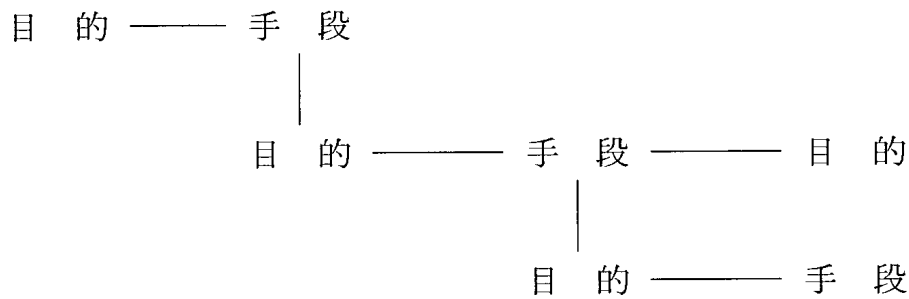


図2. 政策の体系の重層構造

このように考えると、通常、政策について論じられる場合、そこでの政策とは、重層構造をもつ政策の体系から一階層を抽出したものである。つまり、一般的・包括的なものから具体的・特殊なものに至る目的の諸階層の中からある段階を特定し、その階層以下の政策はすべてその目的を達成するための手段と考えられることになる。したがって、政策について論じられる場合、どの階層の政策を特定するか「視角の限定性」の自覚が必要となる¹⁰⁾。すなわち、なにを政策とみなすかによって行政活動の内容も異なってくるからである。

IV

政策は法律・予算という形で表示され、さらに政令・通達が作成されることによって実施される。政策がひとたび決定されれば、あとは行政機関が円滑に作動するかぎり、自動的に実施されると考えられている。しかし、現実の行政活動は、法律を機械的に適応するという単純な活動ではなく、それ以外の数多くの要素から構成され複雑なものである¹¹⁾。図3は、政策と行政活動との関連を示したものである。

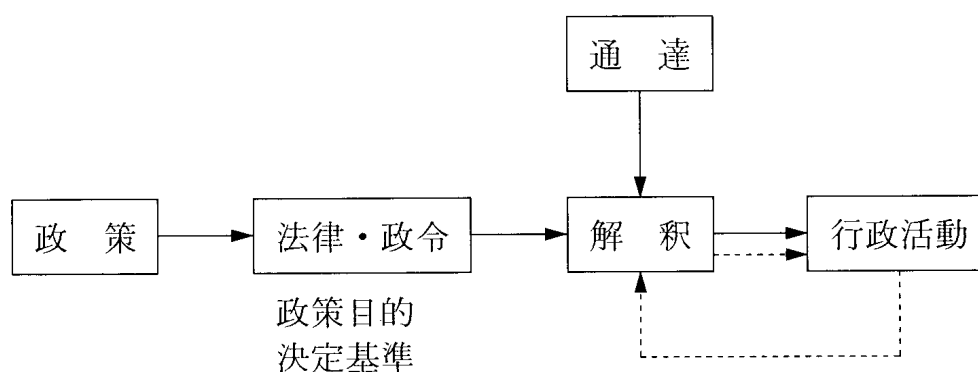


図3. 政策と行政活動

法律に規定された政策目的は、実現すべき政策の目的を示し、行政活動において用いられる判断基準を示している。しかし、一般に法律上の言葉は抽象的かつあいまいで、ときには矛盾する目的を内包している場合も多い。また、行政活動の過程で新たな政策目的が加わることもある。そのため、どの政策目的を強調するかによって政策の運用方針が異なり、それによって政策の性格が異なったものとなってくる場合もある。そのため、行政機関が政策目的をどのように解釈し、どのような運用方針に基づいて行政活動を行なっているかが、重要な分析視点となる。

政策の実施には「法令や規則が実は一定の解釈をえてはじめて作用している¹²⁾」ように、大幅に行政機関の「運用」にまかされている。例えば、「大規模小売店舗法」のような調整政策の場合、規制的要素を重視するのか、競争的要素を重視するのか、より具体的にいえば、大型店の出店の促進か抑制

か、ということがしばしば争点となる。運用方針は、調整政策のあり方を実質的に規定するため、それぞれの利害関係者の関心事となってくる。そのため、運用方針をめぐって政治的介入が行なわれる。政策における政治的介入は、前述のように、政策の形成過程だけでなく実施過程にもあらわれる。

行政活動における決定は、法律・政令に基づいて行なわれる。しかし、法律・政令に示されている決定基準も抽象的なものであり、あらゆる場合の決定を機械的なものにするほど詳細に定められてはいない。また、決定基準は、個々の事案における判断基準というよりも、むしろ決定において考慮すべき主要な要素を列挙したものにすぎないことが多い。そのため、決定基準をどのように解釈するかは、行政機関の通達という形をとることが多い¹³⁾。

行政活動には、「決定の正当性と困難性」という問題がつきまとう。行政機関が利害双方を納得させ行政機関が責任を負いうるような決定を下すことは容易ではない。そのため、困難な決定そのものの負担と責任を外部機関に転嫁するという運用システムが用いられる。最も典型的な例は、大規模小売店舗法における運用システムであった。大規模小売店舗法の運用システムの基本的な特徴は、「地元民主主義」と呼ばれたものである。このシステムの特徴は、調整権限者は通産大臣であるが、調整が次々に諮問という形をとって実質的な調整を各地の「商業活動調整協議会」で行なわざるを得ない仕組みである。しかも、当初、「商業活動調整協議会」は、大規模小売店舗法になんらの法的規定がなかったのである¹⁴⁾。

なぜこのような運用システムが出来上がってくるのであろうか。一つには行政処理能力の問題がある。多数の新增設を短期間にきめ細かく審査することは、通産省の行政処理能力を越えている。しかし、基本的には、先に述べたように困難な決定の負担とそれに対する責任を外部機関に転嫁し、困難な決定そのものを実質的に回避しようとする行政のメカニズムの持つ特徴も見逃すことができない。その是非を別にしても、これも行政機関の一つの行動のあり方を示している。

このように現実の行政活動は、法律を機械的に適応するという単純な活動

ではなく、さなごまな要素から構成されている。また、政策の転換が政策そのものの改正という形をとらずに、行政指導がこれに代って実行するという点も見逃すことができない。

これまで述べてきたように、政策効果は、政策それ自体のみならず、行政活動のあり方にも影響されるといえる。このことが、行政活動のメカニズムの解明へ関心が向けられるようになった要因の1つでもある。こうした意味で、分野ごとに流通行政の実態を実証的に分析する事例研究の意義は大きいといえる。

注

- 1) 鈴木武編『現代の流通問題—政策と課題』東洋経済新報社、1991年、阿部真也・但馬末雄・前田重朗・三国英実・片桐誠士編『流通研究の現状と課題』ミネルヴァ書房、1995年。
- 2) ポリシー・インプリメンテーション研究には、Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*, The University of California Press, 1973; Robert Nakamura and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, St. Martins Press, 1980; Danie A. Mazmanian and Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy*. Scott, Forman and Company, 1983などがある。
- 3) 大森弥「政策」日本政治学会編『政治学の基礎概念』岩波書店、1981年、132ページ。
- 4) 上野裕也「産業政策と経済制度」荒憲治郎・伊藤善市編『戦後経済政策の争点』勁草書房、1980年、259—296ページ。
- 5) 新藤宗幸『行政指導—官庁と業界のあいだ—』岩波書店、1922年、42—44ページ。
- 6) 新藤宗幸、上記、73ページ。
- 7) 大森弥、前掲論文、139ページ。
- 8) 鈴木幾多郎「戦後の流通政策と流通企業の行動」戦後日本経営研究会編『戦後日本の企業経営』文眞堂、1991年。
- 9) 森田朗『許認可行政と官僚制』岩波書店、1988年、20—23ページ。西尾勝『行政学』友斐閣、1993年。

- 10) 上記, 23ページ, 山口二郎『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店, 1989年, 14ページ。
- 11) ここでの分析枠組みは, 森田, 前掲書によっている。
- 12) 大森弥, 前掲論文, 139ページ。
- 13) 「揮発油販売業法」などがその典型例の一つである。これについては, 鈴木幾多郎「流通行政の問題点—揮発油販売業法を事例として」桃山学院大学総合研究所『総合研究所紀要』vol. 18 no. 1 1992年6月号を参照されたい。
- 14) 大店法の運用システムの詳細については, 樋口兼次「大店法と行政指導の基本問題」『地域金融』1984年5月号, 田村正紀『大型店問題』千倉書房, 1981年などがある。